

L'ORDINAMENTO CONTABILE

5.1.2. La data di presentazione dei documenti programmatici e del disegno di legge di bilancio. Modifiche al relativo contenuto

Sempre sul piano ordinamentale, si ricorda che il documento di cui alla Nota di aggiornamento 2019 è stato inviato al Parlamento in data 30 settembre u.s., mentre il termine previsto dalla legge di contabilità è il 27 settembre, proprio per permettere congrui tempi di discussione per il Parlamento in ordine alle risoluzioni approvative della Nota citata. Lo stesso disegno di legge di bilancio 2020 risulta recare la data del 2 novembre, mentre la legge di contabilità prevede il 20 ottobre: ciò comporta, come osservato in circostanze analoghe nelle trascorse sessioni, l'esigenza di ribadire che “*pro futuro* appare opportuno un rispetto più puntuale da parte del Governo del termine del 20 ottobre, in vista di un ordinato svolgimento della sessione di bilancio nei due rami del Parlamento”.

Sul piano procedurale, un tema su cui richiamare ancora una volta l'attenzione riguarda se le ricalibrature del quadro finanziario di cui al Documento programmatico di finanza pubblica rispetto alla Nota di aggiornamento approvata con le previste risoluzioni parlamentari, richiedano o meno una nuova risoluzione approvativa da parte delle Camere. È in parte lo stesso problema che si pose nelle sessioni precedenti, *mutatis mutandis*, quando il Documento programmatico di bilancio differì rispetto alla Nota di aggiornamento. Nel 2019 si è trattato comunque di modifiche di lieve entità e contenuto.

In linea generale va ricordato comunque che è dal 1988 che l'ordinamento contabile prevede una tempistica dei vari passaggi relativi alla definizione della manovra di finanza pubblica tale da differenziare con chiarezza il momento preliminare della definizione del quadro programmatico rispetto a quello successivo della traduzione in norme del quadro previamente approvato con strumenti non legislativi (apposite risoluzioni parlamentari). Tale impianto è rimasto formalmente in vigore anche a seguito delle numerose modifiche all'ordinamento, coinvolgendo infatti la fisiologia costituzionale del rapporto tra Governo e Parlamento. Si iscrive in questa logica lo stesso art. 10 della legge di contabilità, relativo al Documento di economia e finanza (ma che può essere ritenuto valido per analogia con la relativa Nota di aggiornamento), che prevede la struttura del Documento in conformità a quanto risulta dalle conseguenti deliberazioni parlamentari.

5.1.3. La procedura di cui all'art. 22-bis della legge di contabilità

Nella sessione 2017 si era avuta l'attuazione della norma in titolo, in base alla quale annualmente sono definiti obiettivi di spesa per ciascun Ministero.

La conseguenza è stata che, come prospettato nei documenti di supporto della legge di bilancio 2017 e come confermato in quella 2018 (con riferimento anche alla composizione per titoli di spesa), i dati forniti prospettano i risparmi di spesa dei Ministeri connessi alla formulazione di obiettivi ed al cui raggiungimento fungono da supporto anche le corrispondenti norme della Sezione I della legge (sia pure con separata evidenziazione), ma che sono riconducibili, per la Sezione II, al processo più generale di formazione della legge di bilancio in base alla procedura di cui all'art. 22-bis in titolo.

In relazione a detta procedura, lo schema che è stato seguito per la sessione 2019 si limita all'acquisizione dei tagli effettuati negli anni precedenti, dal momento che il dPCM 28 giugno 2017 prevedeva effetti di risparmio permanenti a decorrere dal 2020. La stessa circolare n. 17/2019 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato aveva fatto presente l'obbligo secondo cui le previsioni 2020-2022 avrebbero dovuto in ogni caso garantire il raggiungimento delle riduzioni di spesa oggetto del dPCM del 28 giugno 2017, tenendo conto anche degli accordi di monitoraggio di ciascun Ministero. I dati aggiornati evidenziano gli importi dei risparmi da attribuire alla Sezione II, suddivisi per titoli e categorie.

Sulla metodologia e sulla tempistica di tutta l'attività di programmazione è da registrare comunque un'esigenza di maggiore trasparenza e di maggiori informazioni al Parlamento, anche sotto il profilo del collegamento tra gli accordi, i risultati ed i contenuti delle Note integrative,

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

nonché delle motivazioni sottostanti alle quantificazioni di cui agli accordi, quali si dovrebbero riflettere nelle previsioni di bilancio. Sull'argomento si rinvia comunque all'audizione della Corte del 6 marzo 2019 presso la Camera dei deputati¹⁹, anche per gli aspetti ordinamentali.

5.1.4. Il ricorso a strumenti legislativi fuori sessione

In tema di copertura merita di essere ricordata la riproposizione, con il decreto-legge n. 124 del 2019, convertito nella legge n. 157 del medesimo anno, dello schema della (parziale) compensazione degli oneri netti della legge di bilancio attraverso una fonte normativa "terza" (il decreto-legge menzionato), la quale entra - nella fattispecie - a far parte del quadro complessivo degli effetti della manovra ed in particolare per il fatto di far confluire risorse rivenienti dal medesimo decreto-legge in un fondo di spesa utilizzato poi dalla legge di bilancio.

Si tratta di una soluzione dettata da aspetti tecnici legati alla formalizzazione di un meccanismo-ponte tra le due iniziative legislative e cui è stato possibile ricorrere in presenza di un decreto-legge emanato prima della presentazione del disegno di legge di bilancio (quindi, tale formalmente da costituire legislazione vigente al momento della presentazione di quest'ultimo).

Ai fini della definizione della manovra si è venuto a riproporre in tal modo - per l'aspetto riferito all'attingimento di risorse esterne alla legge di bilancio - il regime cui si era fatto ricorso nelle precedenti legislature.

Ciò ripropone indirettamente la necessità di riflettere sul mantenimento dell'attuale configurazione dell'istituto del provvedimento collegato in quanto avulso dalla sessione di bilancio, anche se tale configurazione deriva da un'esperienza in cui la manovra risultava disseminata in vari provvedimenti e l'unificazione da ultimo intervenuta nell'unitaria legge di bilancio ha rappresentato, da questo punto di vista, un elemento di razionalizzazione delle modalità di approvazione della manovra di bilancio, confinando la figura del "collegato" alla realizzazione degli obiettivi del programma del Governo, una volta definiti i saldi con la pregressa sessione.

5.2 Osservazioni riguardanti la componente sostanziale (Sezione I) e quella a legislazione vigente (Sezione II) della legge di bilancio 2020

5.2.1. La Sezione I

Per quanto riguarda la Sezione I, è stata confermata la presenza di norme di natura difforme rispetto alle prescrizioni della medesima legge di contabilità.

Ciò continua a rappresentare un'anomalia sul piano istituzionale, come già segnalato negli anni più recenti.

Nonostante i consueti stralci iniziali dal disegno di legge presentato dal Governo operati nelle pronunce preliminari dei Presidenti delle Camere, il testo approvato reca infatti un numero consistente di norme di dubbia coerenza con il divieto di introdurre disposizioni prive di effetti finanziari netti ovvero contenenti interventi microsettoriali e localistici. Si ricorda che, in base al nuovo assetto ordinamentale, il citato divieto contenutistico assume una valenza diversa rispetto al precedente assetto, dopo l'entrata in vigore della novella alla legge di contabilità che ha dato attuazione al corrispondente art. 15 della menzionata legge cd. "rinforzata" n. 243, a sua volta attuativa di un espresso richiamo contenuto dell'art. 81 Cost., sesto comma (contenuto della legge di bilancio). Come già osservato più volte, gli effetti della presenza di norme difformi dalle prescrizioni della legge di contabilità andrebbero valutati alla luce delle conseguenze che derivano dalla violazione del quadro di regole "rinforzato", che - come confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale - si pone come attuativo dell'art. 81 Cost.

Sempre in riferimento alla Sezione I, continuando a sussistere nel testo clausole di salvaguardia, sia pure con un significato diverso rispetto a quelle previste dalla legge di

¹⁹ Delibera n. 3/2019/SSRRCO/AUD.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

contabilità, si è ritenuto che, non essendo oggetto di disciplina, la fattispecie, ciò ha reso legittimo farvi ricorso.

Inoltre, sono state segnalate numerose, singole norme che presentano i consueti problemi relativi all'insufficienza delle relazioni tecniche, al rinvio senza specificazioni alla legislazione vigente, anche per spese di personale, e all'inclusione, per importi non marginali, dell'effetto finanziario "virtuoso" di norme di maggiore entrata nei saldi di finanza pubblica *ex ante*, laddove la prudenza avrebbe consigliato di contabilizzare tali mezzi di copertura a consuntivo, nella misura, dunque, in cui si fossero realizzati.

Da ultimo, è stato analizzato il tema più specifico delle clausole di salvaguardia nelle loro varie declinazioni, riferite sia al rinvio di coperture di quote di saldi a manovre future, in particolar modo riferite ad incrementi dell'imposizione indiretta, sia al monitoraggio dell'andamento della finanza pubblica e di blocco degli stanziamenti (commi 624-5).

5.2.2. La sezione II

Il contenuto

La conseguenza delle profonde modifiche all'ordinamento contabile approvate a partire dal 2016 si è posta in termini di una rivisitazione profonda della struttura della decisione di bilancio, in particolar modo per la Sezione II, nonché del connesso apparato documentativo. In occasione della quarta attuazione della normativa, lo sforzo prodotto dal Governo è stato notevole, considerando la quantità di dati e lo stesso carattere ancora sperimentale di alcuni istituti, come l'unità elementare del bilancio costituita dall'azione (in corso di sperimentazione), all'interno di una ristrutturazione complessiva contrassegnata da rilevanti novità. Si tratta di temi su cui la Corte ha già avuto modo di esprimersi in varie sedi.

Quanto dunque alla struttura della nuova Sezione II, a seguito delle recenti novelle alla legge di contabilità, si può rinviare, circa la nuova configurazione, alla sintesi tratta dai lavori parlamentari. Ne risulta infatti "modificata la modalità di rappresentazione dei dati contabili nei prospetti deliberativi per unità di voto, al fine di dare evidenza contabile alla manovra complessivamente operata, per effetto delle innovazioni normative della Sezione I e delle facoltà di manovra esercitabili con la Sezione II. In particolare, i prospetti deliberativi della seconda sezione riportano: le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, includendo in essa le rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi e per l'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (verticali ed orizzontali) proposte dalle Amministrazioni in sede di formazione del bilancio per finalità di efficientamento della spesa; le proposte di modifica della legislazione vigente (rifiinanziamenti, defianziamenti e riprogrammazioni) che non richiedono la previsione di una specifica disposizione normativa da disporre con la Sezione I; gli effetti finanziari imputabili alle innovazioni normative introdotte con la Sezione I del disegno di legge di bilancio, esposti separatamente".

Considerato che la materia è stata oggetto di numerose modifiche, da ultimo essenzialmente, ad opera dei richiamati decreti legislativi nn. 29 e 116 del 2018, merita di essere inquadrato, da un punto di vista più tecnico, il contenuto aggiornato della Sezione II della legge di bilancio.

La prospettazione dei dati valevoli a livello gestionale (e dunque di controllo) risulta essere stata articolata sulla duplice distinzione di cui all'art. 23, comma 3, lettere a) e b), della legge di contabilità, che si riflette nelle due colonne di cui agli appositi allegati. In sintesi, da un lato, vengono offerte le previsioni formulate sulla base della legislazione vigente, ivi comprese le rimodulazioni verticali ed orizzontali, anche in funzione del cronoprogramma dei pagamenti (lettera a)). Dall'altro, vengono presentate le proposte relative a rifiinanziamenti, defianziamenti e riprogrammazioni di spese previste da norme vigenti che non siano compensate, nel senso che, unitamente agli effetti della Sezione I, compongono il complesso della manovra di finanza pubblica (lettera b)), come prima specificato in dettaglio.

Merita un approfondimento metodologico la citata colonna genericamente riferita all'area della rimodulazione della legislazione vigente di cui alla citata lettera a), formalmente

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

comprensiva anche della duplice funzione svolta ai sensi dell'art. 30, comma 2, della legge di contabilità.

Come chiarito anche dalle circolari del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, in tale colonna vanno a confluire una serie di funzioni. In sintesi, sono comprese le rimodulazioni dei fattori legislativi di carattere compensativo, anche tra missioni diverse di uno stesso stato di previsione, in senso sia verticale (all'interno di un centro di responsabilità e tra centri di responsabilità), sia orizzontale; quelle compensative orizzontali di competenza e di cassa (anche di natura corrente) per tener conto del cronoprogramma (è da ritenersi riferite anche agli oneri inderogabili); quelle orizzontali di leggi pluriennali di spesa in conto capitale permanenti e non, sempre per adeguamento al cronoprogramma (in base all'art. 30, comma 1, della legge di contabilità); infine, le reiscrizioni negli esercizi futuri per le leggi pluriennali di spesa non permanenti delle somme non impegnate (in base all'art. 30, comma 2, della medesima legge, rispettivamente lettere a) e b) della legge di contabilità).

Alle riportate funzioni si aggiunge quella di cui agli adeguamenti ed alle regolazioni meramente quantitative della legislazione vigente, quali trovano fondamento normativo nell'art. 23, comma 3-*bis*, sempre della legge di contabilità.

Viene altresì fornito un contenuto delle Note integrative di particolare rilievo innovativo in termini di obiettivi per programmi in riferimento al triennio e di mappa di indicatori per ciascun obiettivo ed azione, con una scheda-azione suddivisa in base all'analisi economica e con l'evidenziazione delle spese di personale e relativa attribuzione alla singola unità amministrativa.

Risulta fornita la ripartizione intesa a tener conto della natura corrente o capitale della spesa, insieme a quella per macroaggregati.

La funzione svolta

Nel riprendere le considerazioni già espresse in dettaglio in varie sedi circa la natura effettivamente sostanziale o meno della Sezione II alla luce delle nuove previsioni da parte della legge di contabilità, si ricorda che il Governo ha ribadito, nella citata circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 17 del 2019, che le modifiche alla legge di contabilità hanno conferito "natura sostanziale alla legge di bilancio (ai sensi del nuovo articolo 81 della Costituzione)".

La Corte ha già osservato al riguardo, in linea generale, che, a proposito della Sezione II della legge di bilancio, si è in presenza piuttosto della consueta funzione (pur se ampliata nella portata) di adeguamento delle previsioni a legislazione vigente ai nuovi obiettivi, anche per quanto concerne l'area dei c.d. "fattori legislativi", in coerenza dunque con l'assetto previgente rispetto alla novella, ossia con il testo originario della legge n. 196 del 2009.

Il bilancio tendenziale precedente alla novella costituzionale del 2012 (ancora vigente dunque il precedente terzo comma dell'art. 81 Cost.) già conteneva, infatti, la funzione di rimodulazione dei richiamati "fattori legislativi" ed attualmente conserva una autonoma evidenziazione anche dopo le varie novelle (Sezione II): quest'ultima costituisce comunque il "consolidato" rispetto a cui valutare l'impatto della legislazione sostanziale, consistente sia nella Sezione I della legge di bilancio sia nelle altre leggi ordinarie.

Ciò indirettamente fa intendere che il riportato riferimento del Governo di cui alla richiamata circolare n. 17 risulta piuttosto una clausola di stile (o comunque con valenza sostanzialmente riferita alla Sezione I).

Come già rilevato in precedenti occasioni, si osserva, inoltre, sul piano sistematico, che l'assetto materiale su cui si sta ristrutturando l'ordinamento ai fini della sussunzione o meno da parte della legge di bilancio di una natura sostanziale (ad esclusione naturalmente della Sezione I) non sembra dunque rappresentare un'evoluzione decisa in tal senso (a titolo meramente esemplificativo, ciò sarebbe avvenuto se la determinazione contabile avesse potuto fungere da limite per tutte le classificazioni di spesa, come infatti non è avvenuto).

Va riconosciuto comunque che, in linea generale, l'area della flessibilità di bilancio in fase di formazione si è comunque notevolmente dilatata in base alla nuova legge di contabilità, per esempio in riferimento a quella orizzontale, connessa alla revisione delle stime sia di competenza

L'ORDINAMENTO CONTABILE

che di cassa, in questo secondo caso anche in collegamento con il potenziamento della medesima cassa di cui alle varie novelle ordinamentali, a partire da quella del 2016.

Si evidenzia in tal modo, dal quadro descritto, uno dei motivi profondi che hanno ispirato il complesso delle innovazioni metodologiche intervenute negli ultimi anni: oltre alla novità della flessibilità orizzontale, in questo senso si può richiamare ad esempio, in tema di flessibilità “verticale”, l’ampliamento di tale possibilità all’intero singolo stato di previsione, mentre il sistema previgente ne limitava l’ambito all’interno del programma ovvero tra programmi di ciascuna missione, sempre a livello previsionale.

A proposito, poi, della misura in cui è stata utilizzata tale possibilità di manovra, la documentazione governativa ne dà conto partitamente per le due forme di flessibilità. Gli aspetti quantitativi offerti danno la misura di un uso progressivamente maggiore delle possibilità consentite.

*Osservazioni**a. La completezza dei dati*

Per le varie componenti della flessibilità come prima sintetizzate, si osserva che continua a non risultare dimostrato il rispetto del divieto di finanziare la maggiore spesa corrente con la minore spesa in conto capitale previsto dalla legge di contabilità, da riferirsi presumibilmente alla sola flessibilità verticale (quella orizzontale essendo in generale vincolata all’ammontare delle risorse complessive della singola legge, senza “travasi” tra leggi).

Come riportato, risultano forniti dettagli a proposito delle entrate c.d. “stabilizzate” ai sensi del richiamato art. 23, comma 1-*bis*, della legge di contabilità, mentre non viene fornita evidenza complessiva, nelle varie relazioni, degli effetti dell’utilizzo degli strumenti di cui agli artt. 34-*bis*, commi 3 e 4, nonché 34-*ter*, comma 5 (quest’ultimo fonte di copertura in numerosi casi per oneri della Sezione I): si tratta delle reiscrizioni di somme non impegnate o dei residui passivi perenti eliminati nonché di quelli riaccertati.

Quanto in particolare alla ripartizione prima riassunta delle varie funzioni di rimodulazione di cui al citato art. 23, comma 3, lettera a), vengono forniti i dati di sintesi (nella Relazione illustrativa al disegno di legge, Sezione II) nonché i dettagli per legge e per capitolo delle due flessibilità (orizzontale e verticale).

Da un punto di vista generale va comunque notato che la suddivisione delle funzioni riveste un apprezzabile interesse che si colloca al di là del dato contabile, in quanto rappresenta un raggruppamento di tipologie legislative dal punto di vista finanziario che solo in parte (ad es. per la fattispecie regolata dall’art. 30 della legge di contabilità, ossia per le leggi pluriennali di spesa in conto capitale) trova una disciplina nell’ordinamento. Rimane fermo infatti che, al di fuori di tale catalogazione, non si rinviene altra forma di codificazione delle tipologie delle forme legislative, che si sostanzia dunque nell’elenco di cui all’art. 21, comma 5, della legge di contabilità.

b. Gli effetti dell’entrata in vigore della c.d. “competenza potenziata”

Come già accennato in precedenza per i profili generali (par. 2.2.), il rafforzamento della fase della cassa nella previsione e nella gestione del bilancio consente al Governo, secondo quanto più volte da quest’ultimo dichiarato, di raggiungere il risultato – come evidenziava anche la citata circolare n. 17 del 2019 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - di una più immediata comprensione dell’azione pubblica, in quanto in tal modo si porrà, anzitutto in riferimento alle entrate, maggiore attenzione sul momento in cui le risorse sono effettivamente incassate ed erogate dallo Stato piuttosto che sul momento in cui sorge un’obbligazione attiva o passiva, rendendo più stretto, in tal modo, il legame tra la decisione parlamentare sull’allocazione delle risorse e i risultati dell’azione amministrativa. L’attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle risorse finanziarie necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti consente una riduzione del fenomeno dei residui attivi e passivi, nonché un migliore controllo degli andamenti di finanza pubblica, con particolare attenzione al fabbisogno e al debito pubblico, in coerenza con l’evoluzione delle regole fiscali sovranazionali. In tale direzione, la modifica della

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

nozione di impegno di spesa prevede l'obbligo di individuazione puntuale degli elementi essenziali dell'impegno (la ragione del debito, l'importo da pagare, le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore) che costituiscono i presupposti per l'adozione del relativo atto e la sua contabilizzazione in bilancio in funzione della scadenza prevista per il pagamento dell'obbligazione. Ciò impone alle Amministrazioni una impostazione diversa ai fini della valutazione e determinazione degli stanziamenti da iscrivere in bilancio, sia in termini di competenza che di cassa.

La Corte in varie sedi ha fatto presente che sul citato più stretto legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e i risultati dell'azione amministrativa – in estrema sintesi – si può esprimere un giudizio positivo tenendo conto però del fatto che l'apparato documentativo offerto dal Governo dovrebbe consentire il costante raccordo tra la previsione di bilancio e l'autorizzazione legislativa sottostante alla previsione stessa. Ciò per una serie di motivazioni la più rilevante delle quali consiste nel rispetto sostanziale del principio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost., per il fatto che ciò che è deliberato con legge non può essere modificato in sede amministrativa.

Già per la sessione 2018, la Corte aveva osservato che le relazioni fornite dal Governo al disegno di legge di bilancio 2019 non riportavano quantificazioni ovvero effetti sulle previsioni in connessione all'entrata in vigore dal 1° gennaio 2019 del richiamato sistema della competenza c.d. "potenziata". Ciò poteva trovare una giustificazione – aggiungeva la Corte - nel fatto che tali effetti si sarebbero potuti esplicitare nella previsione relativa al 2020: ciò sostanzialmente non è avvenuto, come anticipato nel precedente paragrafo 2.2. Sarebbe stato opportuno pertanto un chiarimento sul punto, in riferimento alla legge di bilancio 2020, anche per meglio porre nelle condizioni di effettuare una ricostruzione ed un monitoraggio, tenuto conto peraltro del fatto che nella documentazione governativa è stata confermata l'adozione del principio della nuova competenza.

c. In particolare, il raccordo tra previsione di bilancio e leggi sostanziali

Uno dei punti su cui la Corte ha più volte insistito nelle varie pronunzie in argomento riguarda la necessità del pieno soddisfacimento dell'esigenza intesa a consentire la ricostruibilità delle poste di bilancio in base al dettato delle leggi sostanziali in vigore e finanziariamente rilevanti.

Ciò in riferimento anzitutto a vari principi di cui alla stessa legge di contabilità, come, tra l'altro, veridicità, attendibilità e trasparenza, riconducibili peraltro al cennato principio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost. per i motivi prima sintetizzati. Del resto, proprio per tali motivi la stessa legge di contabilità prevede costantemente il raccordo dei vari istituti contabili con la legislazione vigente.

Si tratta di una materia in evoluzione, avuto riguardo alle modalità in cui tali principi ed esigenze si declinano nell'evoluzione della struttura della legge di bilancio. Per quanto riguarda la sessione 2019, ferma rimanendo la necessità di un aggiornamento del nomenclatore degli atti (particolarmente rilevante anche in presenza di norma primarie che modificano stanziamenti tra piani gestionali all'interno di singoli capitoli), il raccordo in questione è stato presentato a livello analitico ed in modo non sistematico essenzialmente in riferimento all'azione, nella relativa scheda facente parte delle Note integrative, avuto riguardo ai criteri di formulazione delle previsioni (peraltro, in ordine alle stesse azioni è in atto la sperimentazione ad opera del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato). Ciò consente comunque una ricostruzione anche per missione e per programma tenendo conto del criterio della classificazione economica.

Non si dispone però dell'elenco delle fonti normative finanziariamente rilevanti che costituiscono la legislazione vigente alla base delle previsioni, almeno in riferimento alle azioni, come prevede l'art. 21, comma 11, lettera a) (che accenna ai "relativi riferimenti legislativi"), della legge di contabilità. Merita di essere ricordato poi che l'art. 34, comma 2, della medesima legge continua a prevedere la competenza giuridica derivante dalle leggi vigenti, dato – questo – che non si rinviene nella documentazione presentata, sicché appare difficile ricostruire l'effetto dell'entrata in vigore del nuovo sistema della competenza potenziata.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

In definitiva, pur risultando, l'ammontare delle informazioni fornite, comunque rilevante, l'esigenza di base che va tenuta sempre presente è quella riferita alla completezza dei riferimenti alle leggi in essere nonché ai relativi aggiornamenti. Per quanto concerne la sessione 2019, le indicazioni fornite sono apparse spesso troppo scarse, a fronte dell'ammontare di leggi in vigore con rilevanza finanziaria. Lo schema riproposto non appare discostarsi dunque da quello seguito nelle sessioni precedenti, il che impedisce di conoscere il raccordo completo tra l'intero *corpus* normativo vigente (finanziariamente rilevante) e la previsione di bilancio.

d. Le carenze informative sotto il profilo della trasparenza

Come prima sintetizzato, anche in base a quanto confermato dalla Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio, Sezione II, le previsioni di bilancio 2020 tengono conto di numerosi fattori, molti dei quali innovativi. Il riferimento è, nelle parole del Governo, alle modifiche intervenute nel 2018 in tema di struttura del bilancio e quindi in particolare all'applicazione del nuovo meccanismo di registrazione contabile degli impegni di spesa e alla redazione del piano finanziario dei pagamenti in fase di previsione, volti a potenziare la fase di cassa del bilancio, nonché alla revisione dei termini di conservazione dei residui passivi disposti con il decreto-legge n. 32 del 2019. Inoltre, le previsioni a legislazione vigente scontano il completamento del percorso di soppressione delle gestioni a contabilità speciali e la riformulazione dei principi contabili generali effettuata tramite il decreto correttivo n. 116 del 2018, sempre secondo quanto riferito dal Governo.

Alla luce di tali significative innovazioni al quadro ordinamentale della contabilità di Stato, sarebbe stato da attendersi un'illustrazione della misura in cui abbiano impattato nella costruzione degli stanziamenti almeno le principali novità istituzionali.

Oltre alle citate carenze ai fini della ricostruzione del passaggio alla "competenza potenziata", lo stesso si può rilevare per la revisione dei termini di conservazione dei residui passivi di cui al citato decreto-legge n. 32 del 2019, il cui effetto sulle previsioni non è determinabile con esattezza in base ai dati messi a disposizione. Una conseguenza nel senso dell'incremento della previsione (almeno) di competenza degli stanziamenti dovrebbe invece conseguire dalla progressiva soppressione delle gestioni a contabilità speciale, con un impatto che dovrebbe consistere nel riafflusso in bilancio di mezzi di tesoreria, con effetti espansivi, dunque, sulla previsione di competenza: anche in questo caso mancano però dati quantitativi.

Lo stesso si può rilevare per una novità, nella prospettazione dei dati di cui al disegno di legge di bilancio 2020, rappresentata dalla evidenziazione, per le azioni ed i capitoli, della quota "disponibile". Sulla tecnica di quantificazione di tale quota non sono state infatti fornite indicazioni né in dettaglio né sul piano definitorio, in riferimento – ad esempio – alla tripartizione della spesa in base all'art 21, comma 5, della legge di contabilità (oneri inderogabili, fattori legislativi, adeguamento al fabbisogno). Probabilmente trattasi di un'indicazione volta ad individuare la quota aggredibile in sede di emendabilità parlamentare, ma ciò non vale a superare l'esigenza di un chiarimento, almeno a livello definitorio. Si ricorda, inoltre, le già segnalate carenze informative in tema di coefficienti nel passaggio tra le varie contabilità e quanto attiene ai risparmi di spesa dei Ministeri.

Va aggiunto infine che, nell'ambito delle stesse rimodulazioni, continua a non essere ricostruibile l'autonoma componente legata alla spesa permanente, la disciplina del cui istituto è rimasta, invece, nella sua autonomia all'interno della novellata legge di contabilità (art. 30, comma 6, che rinvia alle rimodulazioni di cui al citato art. 23, comma 3, lettera b)).

e. La questione della Relazione tecnica

Circa i profili problematici, sul piano metodologico, della nuova Sezione II va ricordato ancora una volta che uno dei punti su cui da tempo si era insistito nel dibattito è costituito dal grado di dettaglio e di esaustività della Relazione tecnica concernente la legislazione vigente. In materia era atteso uno sforzo illustrativo particolare, al fine di rendere verificabile la sostenibilità del quadro tendenziale presentato (anche per quanto concerne, per esempio, la quota della futura legislazione onerosa eventualmente incorporativi, nonché la stessa affidabilità delle clausole di

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

salvaguardia in essere nella legislazione ordinaria) e al contempo renderne ricostruibili almeno le linee generali.

Si tratta di un ambito in ordine al quale la Corte ha da anni richiesto un ampliamento documentativo (da ultimo nelle audizioni parlamentari in materia), sì da rendere disponibili maggiori dettagli sui criteri di costruzione dei “tendenziali”, tenendo conto dell’esigenza di garantire l’attendibilità non solo del quadro di finanza pubblica, ma anche - in molti casi - delle stesse coperture del processo legislativo ordinario, quando ad esempio riferite agli ordinari stanziamenti. Come più volte osservato, infatti, una Relazione tecnica particolareggiata sulla componente a legislazione vigente del bilancio potrebbe consentire di meglio comprendere:

- 1) i criteri seguiti nella costruzione della previsione (con la connessa possibilità di verificarne l’affidabilità);
- 2) quanta parte della futura legislazione onerosa vi sia eventualmente incorporata;
- 3) di conseguenza, la sussistenza o meno di effettivi spazi di copertura nei casi in cui si utilizzino a tale scopo i “tendenziali”;
- 4) la sostenibilità tanto delle clausole di salvaguardia che insistano su programmi di spesa quanto delle stesse clausole di invarianza.

Va comunque tenuto presente che la legge di contabilità aggiornata prevede l’esposizione nella Relazione tecnica solo dei criteri “essenziali” utilizzati per la formulazione (art. 21, comma 12-*bis*), delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella Sezione II, criteri interpretati nel senso di prospettare il profilo dell’analisi economica (per le spese, tenendo conto della tripartizione di cui all’art. 21, comma 5, prima citato). A fronte di questa analisi abbastanza generica si registra però, come prima riportato, un sostanziale arricchimento delle Note integrative, sicché è possibile ricostruire per programma il dettaglio degli obiettivi e delle azioni correlate, con i relativi stanziamenti riferiti a quest’ultimo livello.

Essendo stata riproposta la struttura degli anni precedenti, ancora una volta occorre dunque esprimere l’auspicio che negli anni a venire si possano ulteriormente affinare le tecniche di esposizione di un tale quadro analitico, distinguendo soprattutto, a livello di unità elementare, le varie funzioni svolte in base alla legge di contabilità (prima sinteticamente riportate) in riferimento al dato normativo presupposto: ciò anche ai fini del controllo, come prima ricordato. Probabilmente, lo sforzo da compiere da parte del Governo – giova ripetere – dovrà consistere nel riferire esaurientemente all’unità di dettaglio l’insieme delle fonti normative sottostanti.

6. L’adozione della contabilità economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato delle Amministrazioni centrali dello Stato

Il citato allegato al DEF 2020 in merito all’attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica dedica un apposito paragrafo al tema in titolo. Vengono qui riportati i passaggi salienti, laddove si mette in luce il fatto che “l’adozione, previa sperimentazione, da parte delle Amministrazioni centrali dello Stato della contabilità economico-patrimoniale e del piano dei conti integrato costituisce l’elemento qualificante degli articoli 38-*bis*, *ter*, *quater*, *quinquies* e *sexies* della legge 196/2009. Questo impianto contabile si sostanzia nell’introduzione di un sistema di contabilità integrata mediante affiancamento della contabilità economico-patrimoniale, a fini conoscitivi, alla contabilità finanziaria”. Dopo aver riassunto le finalità della contabilità integrata, l’allegato prosegue facendo presente che “per dare attuazione alle richiamate disposizioni della legge 196/2009, è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica 12 novembre 2018, n. 140, relativo all’adozione del piano dei conti integrato per le Amministrazioni centrali dello Stato. È stato poi emanato il decreto del Ministero dell’economia e delle finanze 21 febbraio 2019 che ha per oggetto la disciplina della sperimentazione della contabilità integrata e del nuovo piano dei conti prevista dall’articolo 38-*sexies*, al fine di valutarne gli effetti prima della definitiva adozione. Tale decreto ha previsto che la sperimentazione iniziasse a partire dal mese successivo a quello della sua pubblicazione in G.U., avvenuta in data 16 aprile 2019. Pertanto, dal mese di maggio 2019, le Amministrazioni centrali dello Stato, comprese le loro

L'ORDINAMENTO CONTABILE

articolarioni periferiche, hanno utilizzato il sistema integrato di scritture contabili che consente la registrazione di ciascun evento gestionale contabilmente rilevante e assicura la correlazione delle rilevazioni di natura finanziaria con quelle di natura economico-patrimoniale. Sono escluse dal perimetro di riferimento le Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 e le Amministrazioni territoriali rientranti nella normativa prevista del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per le quali opera la specifica disciplina di settore e le Università che sono disciplinate dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240. Il citato decreto ministeriale ha previsto un avvio per fasi della sperimentazione in esame: nel 2019 sono state oggetto della sperimentazione le registrazioni degli eventi contabili relativi alle uscite finanziarie e alle componenti economiche negative rappresentate da costi e oneri. A decorrere dal 1° gennaio 2020, la sperimentazione è estesa alle registrazioni degli eventi contabili relativi alle entrate finanziarie e alle componenti economiche positive rappresentate da ricavi e proventi. Ai fini dell'attuazione della predetta sperimentazione si è proceduto all'implementazione di nuove funzioni nei sistemi informativi utilizzati per la registrazione delle scritture contabili. Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha provveduto a divulgare alle Amministrazioni centrali dello Stato i contenuti della sperimentazione, innanzitutto pubblicando due circolari (n. 12 del 23 aprile 2019 e n. 36 del 24 dicembre 2019) che contengono le istruzioni tecnico-operative per la corretta elaborazione delle scritture di gestione e di quelle di chiusura dell'esercizio; sono state poi svolte delle riunioni sia con le Amministrazioni di spesa che con gli Uffici di controllo della Ragioneria per assicurare il necessario supporto metodologico e tecnico. Le Amministrazioni coinvolte nella sperimentazione hanno proceduto alle prescritte registrazioni contabili e gli Uffici di controllo hanno svolto le conseguenti verifiche”.

Infine, il Governo fa presente che “è in corso l'attività di monitoraggio sugli esiti del primo anno di sperimentazione, che è finalizzata alla produzione di una relazione da trasmettere alla Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 6 del citato decreto ministeriale”.

In materia si ricorda che la Corte si espresse in data 29 novembre 2017²⁰ facendo tra l'altro presente che si trattava di “un importante tassello del processo di revisione del bilancio dello Stato. In particolare, con esso vengono individuate le voci del piano dei conti integrato, i collegamenti dei conti finanziari e di quelli economico patrimoniali ai documenti contabili e di bilancio e viene definito il livello minimo di articolazione in relazione alle diverse fasi del bilancio. Lo scopo è quello di realizzare uno schema classificatorio che consenta ad un tempo l'integrazione e la coerenza tra le movimentazioni finanziarie e quelle economico patrimoniali, in una logica di armonizzazione dei sistemi contabili delle Amministrazioni pubbliche, di una maggiore tracciabilità delle informazioni e di una maggiore attendibilità e trasparenza dei dati contabili. Il suo perimetro di applicazione è costituito dalle sole amministrazioni centrali dello Stato (comprese le articolazioni periferiche), con esclusione, quindi, delle Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, e delle amministrazioni regionali e locali rientranti nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, oggetto di specifiche discipline”. La Corte inoltre evidenziava al riguardo “che, in una logica di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Amministrazioni pubbliche, il richiamato articolo 38-ter della legge n. 196 del 2009 prevede espressamente che il piano dei conti delle amministrazioni centrali tenga “*conto del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre, 2013, n. 132*”, concernente le modalità di adozione del piano dei conti integrato delle Amministrazioni pubbliche in contabilità finanziaria. In considerazione di ciò, gli allegati piani finanziario, economico e patrimoniale sono sostanzialmente uguali a quelli allegati al decreto ministeriale 6 marzo 2017 di aggiornamento, a seguito della sperimentazione, dell'allegato 1 del menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 132 del 2013, integrato con voci proprie caratteristiche delle amministrazioni centrali.” In merito evidenziava la Corte, “in linea con quanto già osservato da queste Sezioni riunite (parere n. 1/2016/CONS, adottato nella seduta del 14 marzo 2016), le “*peculiarità del soggetto pubblico costituito dallo Stato come distinto dagli enti pubblici, anche alla luce delle*

²⁰ Cfr. delibera n.1/2017/Cons. delle Sezioni riunite in sede consultiva, nonché n. 1/2016 cit.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

responsabilità su di esso gravanti in termini di chiusura del sistema, come previsto ad esempio dall'art. 117, primo comma, Cost." e la conseguente necessità di tener conto delle specificità proprie delle amministrazioni dello Stato. In quest'ottica assumono rilievo gli aspetti problematici relativi alla classificazione economica delle spese per trasferimenti o a soggetti operanti in contabilità speciale. In tali ipotesi appare necessaria l'estensione del piano dei conti agli ordinatori secondari di spesa, oltre ad un'integrazione tra sistemi informativi, al fine di consentire, almeno a rendiconto, una corretta classificazione delle entrate e delle spese". Si rappresentava, poi, "l'esigenza della necessaria condivisione con la Corte dei conti delle procedure di controllo di rispettiva competenza, compresi gli aspetti informatici, nel rispetto del disposto dell'articolo 38-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196". Circa la contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale, la Corte concludeva evidenziando "l'esigenza di procedere alla definizione dei principi contabili generali ed applicati a conclusione della fase di sperimentazione, considerato che gli stessi costituiscono un presupposto per la corretta registrazione delle diverse operazioni contabili".

In definitiva, va ribadito quanto prevede la legge di contabilità, ossia la natura rilevante solo a fini meramente conoscitivi del piano integrato dei conti, dal momento che il sistema contabile rimane imperniato sulla contabilità finanziaria nella triplice fase deliberativa, gestionale e consuntiva.

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

1. Considerazioni di sintesi**2. Lo stato di attuazione della riforma della Pubblica amministrazione:**

2.1. L'evoluzione del quadro normativo; 2.2. Verifiche dell'Ispettorato della Funzione pubblica sul grado di attuazione della riforma; 2.3. Gli interventi di rafforzamento dell'attività amministrativa

3. L'assetto organizzativo delle Amministrazioni: *3.1. La Presidenza del Consiglio dei ministri, i Ministeri e le Amministrazioni periferiche dello Stato; 3.2. Le Agenzie, gli Enti e le Società strumentali*

4. L'Agenda per la semplificazione e l'Agenda digitale

5. Il personale pubblico: *5.1. La spesa per redditi da lavoro dipendente nella contabilità nazionale; 5.2. Consistenza, composizione e costo del personale pubblico secondo i dati del Conto Annuale; 5.3. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel bilancio dello Stato; 5.4. Il riavvio della contrattazione collettiva; 5.5. Le persistenti criticità del pubblico impiego.*

1. Considerazioni di sintesi

Da tempo è avvertita la necessità di migliorare la capacità amministrativa del settore pubblico italiano, elevando le competenze del capitale umano e proseguendo nel processo di rafforzamento complessivo dell'efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione, anche al fine di aumentare la capacità dell'Italia di attrarre investimenti stranieri e favorire la crescita economica.

Si tratta di un tema ancor più cruciale se collocato all'interno dell'attuale quadro emergenziale, nel quale risulta ulteriormente amplificato il bisogno di una risposta straordinaria sul piano organizzativo e del razionale utilizzo delle risorse umane per garantire un supporto concreto al rilancio degli investimenti pubblici e privati e, più in generale, servizi rapidi ed efficienti a vantaggio di tutti i settori dell'economia del Paese. Saranno necessarie centrali di progettazione dedicate al rilancio ed alla esecuzione di opere, anche a livello territoriale, supportate da apposite strutture tecniche in grado di favorire i processi di digitalizzazione dei diversi ambiti e settori della vita sociale: scuola, università, sanità, assistenza sociale, protezione dell'ambiente e del territorio.

In questa ottica, anche l'esperienza maturata nei mesi di *smart working* emergenziale dovrà costituire una utilissima base su cui consolidare un sistema strutturato e ben integrato delle reti e delle piattaforme informatiche esistenti per superare le note criticità legate alla frammentazione burocratica e territoriale.

Ai medesimi fini, si discute della necessità di proseguire nel processo di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica (in particolare, attraverso l'individuazione di criteri che aiutino le amministrazioni a dismettere le quote societarie non strategiche), di disciplinare unitariamente la gestione dei servizi pubblici locali, di completare il processo di trasformazione digitale dell'intera struttura amministrativa.

Il capitolo intende affrontare tutti i suddetti temi, dando contezza della più recente evoluzione normativa del settore e, conseguentemente, illustrare l'attuale assetto organizzativo

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

delle diverse amministrazioni; una particolare attenzione viene riservata alle tematiche legate alla semplificazione amministrativa ed al processo di sempre maggiore digitalizzazione dell'attività della PA.

Viene, poi, svolta un'approfondita analisi della consistenza, della composizione e del costo del personale pubblico, non disgiunta peraltro da un'attenta disamina dei relativi profili di criticità.

Non può, d'altro canto, tacersi l'estrema peculiarità del momento storico attuale, caratterizzato dal susseguirsi di numerosi provvedimenti normativi finalizzati ad affrontare l'emergenza sanitaria conseguente alla pandemia da Covid-19.

Tali provvedimenti contengono, tra le altre, diverse disposizioni in tema di pubblico impiego (come, ad esempio, quelle che hanno incentivato il lavoro a distanza o hanno favorito l'assunzione di personale sanitario). Peraltro, trattandosi di disposizioni aventi natura episodica (se non talvolta addirittura temporanea), se ne farà cenno all'interno del capitolo con riferimento ai singoli istituti maggiormente incisi da tali innovazioni.

2. Lo stato di attuazione della riforma della Pubblica amministrazione

2.1. L'evoluzione del quadro normativo

Nel recente *Country Report Italy 2020*, la Commissione Europea¹, pur dando atto delle diverse misure messe in campo per rafforzare l'efficacia dell'azione della PA, soprattutto con riguardo all'intensificazione del processo di digitalizzazione, ha evidenziato come “la debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano, in particolare l'inadeguatezza del capitale umano, continua a rappresentare un ostacolo agli investimenti, soprattutto a livello locale e impedisce l'attuazione dei fondi UE”.

Nonostante sensibili progressi, permangono difficoltà nella razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica (in particolare nella capacità delle amministrazioni di dismettere effettivamente le quote societarie non strategiche), nella disciplina ancora frammentaria della gestione dei servizi pubblici locali, nel completamento del processo di trasformazione digitale, nella vigilanza del mercato e della concorrenza e nelle difficoltà attuative del Codice degli appalti, i cui ritardi creano incertezze e rallentano la realizzazione dei progetti di investimento.

Il processo di riforma delle società partecipate² è stato avviato con l'emanazione, a giugno 2016, del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica³, con lo scopo di ridurre il ricorso, da parte degli Enti pubblici, allo strumento societario per l'erogazione di servizi; in questo ambito, nel Testo Unico sono stati definiti specifici criteri qualitativi e quantitativi entro i quali è ammessa la detenzione di partecipazioni in società da parte di una PA. In base a quanto previsto dalla normativa di riforma, le Amministrazioni pubbliche hanno effettuato, entro il 30 settembre 2017, una ricognizione straordinaria delle partecipazioni detenute, individuando quelle da sottoporre a misure di razionalizzazione. Gli esiti di tale ricognizione sono stati comunicati al Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso l'applicativo informatico Partecipazioni⁴. Tale processo di ricognizione straordinaria ha evidenziato la detenzione, da parte di circa 8.200 enti, di più di 32.000 partecipazioni, riconducibili a circa 5.700 società. In questo contesto, per 7.845 partecipazioni, le Amministrazioni pubbliche hanno individuato varie misure di razionalizzazione, fra le quali la cessione a titolo oneroso di circa 3.100 partecipazioni, da realizzare, in virtù di specifica disposizione del Testo Unico, entro il 30 settembre 2018. Al fine di verificare l'effettiva implementazione di questo profilo della riforma, la struttura del Ministero dell'economia e delle finanze di indirizzo, monitoraggio e controllo

¹ *Country Report Italy 2020*, pubblicato dalla Commissione Europea il 27 febbraio 2020.

² Dati tratti dal PNR DEF 2019.

³ Decreto legislativo n. 175/2016.

⁴ L'applicativo Partecipazioni è stato realizzato dal Dipartimento del tesoro nell'ambito del progetto Patrimonio della PA, avviato per la ricognizione degli asset delle Amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009.

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

sull'attuazione del Testo Unico ha attivato una speciale rilevazione di dati per censire le alienazioni effettivamente avvenute e riscontrarne il relativo introito finanziario. La rilevazione ha evidenziato l'avvenuta alienazione, alla data del 30 settembre 2018, di 572 partecipazioni (circa il 18 per cento del totale delle alienazioni programmate) che hanno generato un introito pari a 419 milioni. Per le restanti partecipazioni, alla medesima data, le operazioni di alienazione erano ancora da avviare o in corso, oppure si erano concluse negativamente (ad es. per asta pubblica andata deserta). Le Pubbliche amministrazioni hanno effettuato, entro il 31 dicembre 2018, la razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute alla data del 31 dicembre 2017⁵.

Come si è detto, tra i fattori che concorrono ad accentuare le rilevate criticità la Commissione individua, da tempo, la carente gestione del pubblico impiego, atteso che proprio l'inadeguatezza del capitale umano nel settore pubblico incide sulla capacità di valutare, selezionare e gestire i progetti di sviluppo, compresi quelli finanziati dalla Comunità europea.

Il 2018 ha visto la conclusione del processo di attuazione della legge di delega per la riorganizzazione, l'innovazione e la semplificazione delle Amministrazioni pubbliche (legge n. 124 del 2015) con l'emanazione degli ultimi due decreti legislativi di integrazione e correzione di decreti già emanati (d.lgs. n. 126 e n. 127 del 2018, relativi, rispettivamente, alle Forze di polizia e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco⁶) conseguenti ai numerosi ricorsi pendenti davanti al Giudice amministrativo.

Peraltro, deve rilevarsi che la mancata attuazione delle deleghe legislative incidenti su gran parte dell'organizzazione dell'Amministrazione statale e sulla revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica nonché la rinuncia ad affrontare il riordino della intera disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, hanno lasciato in vigore un quadro normativo che non offre agli enti locali sicure coordinate gestionali.

Criticità sono altresì emerse nell'attuazione delle innovazioni legislative introdotte in materia di pubblico impiego dai d.lgs. nn. 74 e 75 del 2017, evidenziando, sia nella fase di negoziazione dei contratti nazionali che di reclutamento di nuovo personale, la difficoltà di realizzare gli obiettivi di programmazione delle dimensioni e della ripartizione del personale secondo esigenze effettive in termini di numero e di competenze, nonché di valorizzare la *performance* individuale e organizzativa per la distribuzione dei trattamenti accessori.

Tali criticità sono alla base dello sforzo legislativo avviato, seppure in modo disorganico, nella nuova legislatura, con l'obiettivo di un miglioramento immediato dell'organizzazione amministrativa e di un incremento della qualità dei servizi erogati.

In tale direzione, nel corso del 2019, è stata approvata la legge 19 giugno 2019, n. 56 recante "Interventi per la concretezza delle azioni delle Pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo". Finalità dell'intervento normativo è quella di individuare soluzioni per garantire l'efficienza della pubblica amministrazione; prevenire il fenomeno dell'assenteismo; accelerare assunzioni mirate nella PA e favorire il ricambio generazionale e la mobilità tra impiego pubblico e privato; innovare la materia della fornitura del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto.

L'art. 1 della citata legge prevede l'introduzione di tre nuovi articoli al d.lgs. n. 165 del 2001: l'art. 60-*bis* (Istituzione e attività del Nucleo della concretezza), 60-*ter* (Collaborazione tra il prefetto e il Nucleo della concretezza) e 60-*quater* (Personale del Nucleo della concretezza).

Il Nucleo della Concretezza viene istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica, accanto all'Ispettorato per la funzione pubblica e l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione (comma 1), con il compito di elaborare un Piano triennale delle azioni concrete per

⁵ La legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) ha introdotto taluni interventi modificativi del TUSP che ne hanno modificato l'ambito di operatività. In particolare, è stata concessa la possibilità di mantenere fino al 2021 le partecipazioni che le Amministrazioni pubbliche avrebbero dovuto alienare entro il 2018, in base ai risultati della revisione straordinaria effettuata ai sensi dell'art. 24 del TUSP (art. 1, comma 723), qualora sia riscontrato per le stesse un utile medio positivo nel triennio precedente.

⁶ Si tratta del d.lgs. n. 126/2018 sulla revisione dei ruoli delle Forze di polizia e il d.lgs. n. 127/2018 sull'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

l'efficienza delle Pubbliche amministrazioni⁷ (comma 2). Al comma 3 è prevista la possibilità, per il Nucleo, di procedere a sopralluoghi e visite per rilevare lo stato di attuazione “delle disposizioni” da parte delle Pubbliche amministrazioni, nonché le modalità organizzative e gestionali alla luce dei criteri di “efficienza, efficacia ed economicità proponendo eventuali misure correttive”. Di tali sopralluoghi viene redatto un verbale che descrive una serie di elementi, tra cui le rilevazioni effettuate, le richieste avanzate, la documentazione visionata o acquisita, le risposte, i chiarimenti ricevuti e, non ultime, l'indicazione delle varie misure correttive e il termine entro il quale le stesse devono essere attuate (comma 4). Se ciò non avviene e l'amministrazione risulti inadempiente, tale condotta rileva ai fini della responsabilità dirigenziale e disciplinare e determina l'iscrizione dell'amministrazione in un “elenco pubblicato nel sito del Dipartimento della funzione pubblica” (comma 7).

Come già evidenziato dalla Corte dei conti, nell'audizione tenuta al Senato della Repubblica nel novembre 2018, la generalità dei compiti affidati alla nuova struttura e le affinità funzionali con gli altri uffici già da tempo operanti presso il Dipartimento della funzione pubblica, renderà necessaria un'attenta definizione dei contenuti del Piano per la concretezza in relazione, da un lato, ai compiti affidati all'Ispettorato per la funzione pubblica (cui già spetta il compito di vigilare sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità, buon andamento ed efficacia), dall'altro, ai contenuti del Piano della *performance* (che, sulla base delle linee guida formulate dallo stesso Dipartimento della funzione pubblica, attraverso l'Unità per la semplificazione, già dovrebbe prevedere obiettivi declinati con la necessaria concretezza).

Per la verifica dell'osservanza dell'orario di lavoro, vengono introdotti, nell'articolo 2, i sistemi di verifica biometrica dell'identità⁸ e di videosorveglianza degli accessi per i dipendenti.

Anche in questo caso, si tratta di un intervento che dovrà necessariamente essere coordinato, da un lato, con la garanzia della *privacy* dei soggetti interessati, dall'altro, con la riforma della dirigenza pubblica che presuppone il potenziamento delle competenze manageriali ed una precisa attribuzione di competenze e poteri in ordine alla verifica delle prestazioni dei dipendenti.

Inoltre, non può non rilevarsi la necessità di verificare l'attualità di tali disposizioni a seguito della massiccia diffusione, anche all'interno della pubblica amministrazione, di modalità di svolgimento della prestazione lavorativa basate su flessibilità di orari e di sede e caratterizzate, principalmente, da una maggiore utilizzazione degli strumenti informatici e telematici, nonché dall'assenza di una postazione fissa durante i periodi di lavoro svolti anche al di fuori dei locali aziendali (questa è la definizione del c.d. lavoro agile o *smart working* fornita dalla legge n. 81/2017), conseguente alla diffusione dell'epidemia di Covid-19 che ha interessato l'Italia nel corso del primo semestre del 2020.

L'articolo 3 della legge innova la disciplina assunzionale della PA. Anche se viene fatta salva la clausola prevista dall'art. 1, comma 399, della legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018) relativa al blocco delle nuove assunzioni a tempo indeterminato fino al 15 novembre di quest'anno, si stabilisce comunque che la PA può procedere ad assumere personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. La citata legge introduce novità anche per quanto riguarda le tipologie di figure professionali che dovranno avere spazio nella Pubblica Amministrazione. L'art. 3 stabilisce che la PA garantirà priorità ad una serie di assunzioni per personale con elevate competenze tese alla digitalizzazione, alla semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi, alla qualità dei servizi

⁷ Il Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni è approvato con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per la parte relativa alle azioni da effettuare nelle regioni, negli enti strumentali regionali, negli enti del Servizio sanitario regionale e negli enti locali.

⁸ Il Regolamento UE 2016/679 all'art. 4, paragrafo 1, n. 14), definisce i dati biometrici come quei “dati personali ottenuti da un trattamento tecnico specifico, relativi alle caratteristiche fisiche, fisiologiche o comportamentali di una persona fisica e che ne consentono o confermano l'identificazione univoca, quali l'immagine facciale o i dati dattiloscopici”.

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

pubblici unita alla gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento. Particolare attenzione viene anche dedicata ad altre professionalità nei settori della contrattualistica pubblica, del controllo di gestione e dell'attività ispettiva e, infine, della contabilità pubblica e gestione finanziaria.

La previsione appare certamente opportuna in quanto si pone all'interno di un programma di rafforzamento, professionalizzazione e specializzazione delle risorse umane interne alle Pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento alle figure tecniche che operano nei settori contraddistinti dal necessario possesso di conoscenze specialistiche. Una simile esigenza di valorizzazione del personale della pubblica amministrazione era già stata evidenziata dalla Corte dei conti nel corso dell'Audizione resa al Senato della Repubblica sul disegno di legge recante "Deleghe al Governo per il miglioramento della Pubblica amministrazione" (A.S. 1122)⁹.

Vengono, inoltre, dettate nuove disposizioni sulla disciplina concorsuale. In primo luogo, vengono previste modalità semplificate per l'espletamento delle prove scritte - anche concentrando le medesime in un'unica prova sulle materie previste dal bando - con possibilità di svolgerle anche con domande a risposta a scelta multipla; inoltre, si prevede la facoltà di far precedere le prove di esame da una prova preselettiva qualora le domande di partecipazione al concorso siano in numero superiore a due volte il numero dei posti banditi.

La valutazione dei titoli (cui non potrà essere attribuito un punteggio superiore ad un terzo di quello complessivo) potrà essere effettuata - in determinati casi - dopo lo svolgimento delle prove orali.

Per accelerare la composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi pubblici svolti secondo le nuove modalità appena esaminate, viene istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri l'Albo nazionale dei componenti delle commissioni esaminatrici di concorso. Si tratta di un albo - articolato in sottosezioni regionali, aree e settori tematici - che verrà gestito e aggiornato dallo stesso Dipartimento. L'iscrizione all'Albo ha durata di tre anni ed è rinnovabile per una sola volta. Non sarà, dunque, più possibile avere in due commissioni diverse, a distanza di anni, un determinato membro giudicante. Potranno, infine, essere nominate sottocommissioni solo laddove i candidati siano superiori alle 250 unità. La legge n. 56/2019 istituisce anche il portale del reclutamento telematico per la raccolta e la gestione delle domande di partecipazione ai concorsi pubblici. Si prevede anche la creazione di un fascicolo elettronico del candidato consultabile in qualunque fase della selezione.

Altre misure, originariamente contenute nel disegno di legge (relative all'adeguamento dei fondi destinati al trattamento accessorio e alla ripresa delle politiche assunzionali), nel corso dell'iter parlamentare, sono state integrate o superate da altri provvedimenti già approvati o contenuti in nuovi disegni di legge.

Alla prima misura ha dato attuazione il d.l. n. 135 del 2018 (convertito dalla legge n. 12 del 2019), nell'ambito di un provvedimento contenente misure di sostegno e semplificazione per le imprese e la pubblica amministrazione, in un complesso ed eterogeneo ambito di materie.

Gli interventi per accelerare le assunzioni e favorire il ricambio generazionale hanno, invece, trovato, in parte, attuazione nella legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio 2019), che ha previsto assunzioni straordinarie in deroga in alcuni settori nevralgici della pubblica amministrazione (Ministeri della giustizia, dell'interno, dell'ambiente, magistrati ordinari e amministrativi, Forze di polizia, Vigili del fuoco, ricercatori delle università, ispettori del lavoro), per circa 12.400 posti, che si sono aggiunte alle misure previste in via ordinaria che, dal 2019, già consentivano un tasso di ricambio pari al 100 per cento del personale cessato dal servizio. Anche le modalità di predisposizione dei piani di fabbisogno e la necessità di reclutare, in via prioritaria, figure professionali con elevate competenze riproducono quelle previste nella legge di bilancio 2019 per le assunzioni straordinarie, da realizzare a valere sul Fondo per il pubblico impiego.

⁹ Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge (A.S. n. 1122) "Deleghe al governo per il miglioramento della pubblica amministrazione" presso la Commissione 11 - Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale - Senato della Repubblica - Maggio 2019.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Nel corso del medesimo anno 2019, la legge 56/2019 ha subito numerose modifiche; in particolare, sono stati modificati gli artt. 2 e 3:

- l'art. 3, comma 1 del d.l. 29 ottobre 2019, n. 126, "Misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti", ha sostituito il comma 4 dell'art. 2 della legge 56/2019, escludendo anche i dirigenti scolastici e il personale ATA, unitamente al personale docente ed educativo delle scuole, dal sistema di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza degli accessi ai fini della verifica dell'osservanza dell'orario di lavoro. La relazione illustrativa precisa che l'applicazione differenziata dei sistemi di rilevazione delle presenze tra docenti ed educatori (esclusi da tale sistema), ATA (inclusi) e dirigenti scolastici (inclusi solo ai fini della verifica dell'accesso) avrebbe creato numerosi problemi applicativi, tanto più che dovrebbero essere esclusi anche tutti gli altri utenti del servizio scolastico (studenti e famiglie). Degli 8,5 milioni di frequentatori giornalieri degli edifici scolastici, sarebbero stati, dunque, soggetti al sistema di verifica biometrica solo circa 200.000 soggetti, per cui ad un varco con rilevazione biometrica avrebbe dovuto essere affiancato un sistema di accesso libero, non sempre agevole in scuole con un solo punto di accesso;

- l'art. 18, comma 1 del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, "Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle Pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica", ha inserito il comma 5-bis all'art. 3 della legge 56/2019. La norma prevede misure procedurali che consentono al Dipartimento per la funzione pubblica di accelerare la capacità assunzionale delle PA nel triennio 2020-2022, nello specifico al comma 5-bis si prevede che il Dipartimento della funzione pubblica, entro il 30 marzo 2020, elabora bandi tipo che garantiscano omogeneità di contenuti e tempestività nell'avvio delle procedure concorsuali e concorre alla gestione delle medesime procedure e delle prove selettive ove richiesto dalle amministrazioni;

- l'art. 18, comma 1-bis del d.l. n. 162/2019 ha modificato l'art. 2, comma 5 della legge n. 56/2019, chiarendo che una quota delle risorse del Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione di 35 milioni di euro per l'anno 2019, per l'attuazione degli interventi collegati alle misure per il contrasto dell'assenteismo, è destinata alla realizzazione di strutture tecnologicamente avanzate per lo svolgimento dei concorsi pubblici. Ciò al fine di rivedere le procedure di selezione del personale della pubblica amministrazione, riducendone i tempi di svolgimento, anche attraverso l'automazione e la digitalizzazione delle medesime procedure. Tale quota è determinata in una misura non superiore al 20 per cento della dotazione del fondo;

- l'art. 18, comma 1-ter del d.l. n. 162/2019 ha inserito il comma 5-ter all'art. 3 della legge 56/2019, con il quale si prevede una deroga alle procedure di cui all'art. 60-bis del d.lgs. n. 165/2001 per il Dipartimento della funzione pubblica, nell'assicurare l'esercizio delle funzioni, delle azioni e delle attività del Nucleo della Concretezza. Si prevede, inoltre, che le risorse umane (e quelle finanziarie concernenti il relativo costo) già previste per il suddetto Nucleo siano assegnate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e, tramite essa, al Dipartimento della funzione pubblica e che il Presidente del Consiglio dei Ministri, nell'ambito dell'autonomia organizzativa della medesima Presidenza, adotti i conseguenti provvedimenti di riorganizzazione e di adeguamento delle dotazioni organiche (senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica).

Il complessivo disegno riformatore approntato dal Governo comprendeva, oltre a quanto disposto dalla legge 56/2019, altri due disegni di legge, il cui esame parlamentare risulta allo stato ancora pendente.

Il disegno di legge recante "Deleghe al Governo per il miglioramento della pubblica amministrazione" (A.S. 1122, presentato il 5 marzo 2019), prevede la modifica di vari aspetti del rapporto di lavoro alle dipendenze delle Pubbliche amministrazioni. In particolare, il provvedimento contiene alcune deleghe per la revisione delle modalità di accesso al pubblico impiego, ivi inclusa la dirigenza; la ridefinizione della vigente disciplina in materia di misurazione e valutazione della *performance* delle Amministrazioni pubbliche; la semplificazione della